

Giudizio di ottemperanza e interesse ad agire

di Chiara Chirico

Data di pubblicazione: 29-4-2026

Nel giudizio di ottemperanza l'interesse a ricorrere è in re ipsa, in quanto intrinsecamente connesso all'esigenza di ottenere l'effettiva esecuzione del giudicato.

Guida alla lettura

La pronuncia del CGARS si inserisce a valle di un articolato contenzioso in materia concorsuale che ha visto la formazione di una pluralità di giudicati a cui l'Amministrazione era tenuta a dare attuazione.

Tale catena di atti è stata posta a fondamento - non di un'azione di legittimità, bensì - di una domanda qualificata espressamente come azione di ottemperanza, ai sensi degli artt. 112 e 114 c.p.a., con cui il ricorrente ha chiesto al T.A.R. Sicilia di accertare se le amministrazioni si fossero in concreto conformate ai giudicati già formati, di dichiarare, se del caso, la nullità degli atti ritenuti elusivi del giudicato e di adottare misure idonee a rendere effettivo il comando giudiziale.

A fronte di tale domanda, il T.A.R. ha dichiarato il ricorso inammissibile per difetto di interesse, richiamando l'orientamento giurisprudenziale secondo cui l'atto di nomina della commissione concorsuale, di regola, non ha natura immediatamente lesiva e rilevando, altresì, che la contestata permanenza della controinteressata nella procedura non integrerebbe, di per sé, una lesione della sfera giuridica del ricorrente.

Il CGARS censura la sentenza di primo grado affermando che, erroneamente, ha, in sostanza, trasfigurato l'azione proposta: ha trattato un ricorso di ottemperanza come se fosse una prematura impugnazione di atti endoprocedimentali, negando l'esistenza dell'interesse ad agire.

Al contrario, l'interesse ad agire, in un giudizio esecutivo, è *in re ipsa* nell'esigenza di veder rispettato il giudicato e quindi nel pieno diritto della parte alla conformità dell'azione amministrativa all'effetto conformativo del giudicato.

In altri termini, l'interesse ad agire non si radica nella lesività immediata di un atto amministrativo isolato, ma nella perdurante esigenza di vedere attuato, in modo leale e completo, il comando giudiziale.

Finché il giudicato non è eseguito, o è eseguito solo in apparenza, l'interessato conserva un interesse attuale all'azione di ottemperanza.

In motivazione, la Sezione valorizza quanto osservato dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato con la sentenza n. 16 del 2024, laddove ha messo a fuoco la **funzione dell'art. 105 c.p.a.**, chiarendo che **rientrano nell'area della nullità della sentenza con rimessione al primo giudice non solo le ipotesi tipiche di mancanza di sottoscrizione o di contraddittorietà insanabile del dispositivo, ma anche quelle** – come la presente – **in cui il Giudice** di primo grado, dichiarando il ricorso inammissibile per difetto di legittimazione o di interesse, **esclude in radice una condizione dell'azione sulla base, palesemente, di un errore strutturale sulla natura del giudizio, precludendo così qualsiasi decisione sul rapporto sostanziale** devoluto alla sua cognizione.

Invero, nel caso di specie, la motivazione del primo Giudice non affronta, se non in modo indiretto e affatto risolutivo, la qualificazione dell'azione e del *petitum*; essa si sofferma sulla natura interna degli atti concorsuali, sulla mancanza di una lesione immediata e sulla "alea concorsuale", senza confrontarsi con il nucleo dell'azione di ottemperanza, che è la verifica della conformità degli atti al giudicato, né considera che tale verifica esige un percorso argomentativo differente da quello proprio del giudizio impugnatorio.

Ne deriva una motivazione che, alla luce dei principi espressi dalla Plenaria, deve ritenersi non idonea a esprimere una coerente *ratio decidendi* sulla domanda effettivamente proposta: il Giudice ha deciso "altro" rispetto a quanto gli era stato chiesto di decidere.

Un simile vizio, per la sua natura e per i suoi effetti, integra quella nullità della sentenza che l'art. 105 c.p.a. ricollega alla necessità di ripristinare il corretto funzionamento del doppio grado di giurisdizione.

Ne discende, in accoglimento dell'appello, che la sentenza va dichiarata nulla, ai sensi dell'art. 105, comma 1, c.p.a., con conseguente rimessione della causa al T.A.R. Catania per un nuovo esame del ricorso.

Pubblicato il 29/12/2025

N. 01052/2025 REG.PROV.COLL.

N. 00506/2025 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

II CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA

Sezione giurisdizionale

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex artt. 38 e 60 cod. proc. amm.

sul ricorso numero di registro generale 506 del 2025, proposto da -OMISSIS-, rappresentato e difeso dagli avvocati Girolamo Rubino, Giuseppe Impiduglia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Università degli Studi Catania, Ministero dell'Università e della Ricerca, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale, domiciliataria *ex lege* in Palermo, via Valerio Villareale, 6;

nei confronti

-OMISSIS-, rappresentata e difesa dall'avvocato Giovanni Mandolfo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia sezione staccata di Catania (Sezione Prima) n. -OMISSIS-, resa tra le parti, con la quale il Giudice adito ha dichiarato "*inammissibile per difetto d'interesse*" il ricorso proposto dall'Ing. -OMISSIS- e recante R.G. -OMISSIS- (come integrato dai successivi motivi aggiunti).

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di -OMISSIS- e di Università degli Studi Catania e di Ministero dell'Università e della Ricerca;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 19 novembre 2025 il Cons. Sebastiano Di Betta e uditi per le parti gli avvocati come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

1. La presente vicenda contenziosa si innesta in un procedimento concorsuale divenuto, per la sua durata e per la stratificazione dei provvedimenti giurisdizionali che lo hanno accompagnato, quasi paradigma esemplare delle tensioni che possono insorgere tra funzione selettiva dell'Amministrazione e garanzia – anche esecutiva – della giurisdizione.

2. Il punto di partenza è noto e non è controverso fra le parti. Con bando n. 7588/2011 del 2 dicembre 2010, pubblicato sulla G.U.R.I. del 7 dicembre 2010, l'Università degli Studi di Catania indiceva una procedura comparativa per un posto di ricercatore universitario nel settore scientifico-disciplinare BIO/03 – Botanica ambientale e applicata, dichiarando vincitrice la Dott.ssa -OMISSIS-.

3. Avverso tale esito insorgeva il Dott. Ing. -OMISSIS-, con ricorso al T.A.R. Catania, poi sfociato, dopo una prima reiezione, nella sentenza di questo Consiglio n.-OMISSIS-, che annullava gli atti della procedura; seguiva un'ulteriore riedizione e un'ulteriore pronuncia di questo stesso Consiglio (sent. n. 317 del 2020), che ribadiva l'esigenza di un integrale ripristino della legalità concorsuale.

Sul versante di primo grado, la successiva sentenza del T.A.R. Catania n. -OMISSIS- del 19 luglio 2021 annullava nuovamente gli atti del concorso, censurando la composizione della commissione e chiarendo che la rinnovazione dovesse avvenire a partire dalla nomina di una nuova commissione, integralmente diversa, secondo il modello legale delineato dall'art. 1, comma 5, del d.l. n. 180 del 2008, conv. in l. n. 1 del 2009, ossia mediante la previa elezione, in ambito nazionale, della rosa dei professori ordinari sorteggiabili.

4. Le difficoltà – e le resistenze – incontrate dall'Amministrazione nel dare compiuta esecuzione a tale vincolo conformativo hanno dato luogo a due ulteriori giudizi davanti al T.A.R. Catania, definiti, rispettivamente, con l'ordinanza n. 41 del 13 gennaio 2023 e con la sentenza n. 79 del 4 gennaio 2024. Con la seconda di tali decisioni, in particolare, il Tribunale ha dichiarato inammissibile il ricorso per chiarimenti proposto dal Ministero, giudicando inconferente il tentativo di utilizzare elenchi diversi da quelli derivanti dal meccanismo elettivo previsto dal citato art. 1, comma 5, e, al contempo, ha puntualizzato che, nella successiva rinnovazione della procedura, l'Università avrebbe dovuto misurarsi in modo espresso e non elusivo con il profilo – già oggetto di specifico contenzioso – della posizione della Dott.ssa -OMISSIS-, adottando un provvedimento motivato sulla sua partecipazione alla luce dell'art. 18 della l. n. 240 del 2010.

5. È in questo quadro, già segnato da una pluralità di giudicati, che si colloca il ricorso di primo grado n. -OMISSIS-. L'esposizione in fatto contenuta nel ricorso e nei successivi motivi aggiunti – puntualmente ripresa nell'atto di appello – dà conto, infatti, di una sequenza di iniziative amministrative che vede, in particolare: il sorteggio, da parte del Ministero, dei commissari di propria spettanza nelle giornate del 19 e 20 febbraio 2024; l'adozione, da parte del Rettore, del decreto n. 3208 del 24-25 luglio 2024 di nomina della nuova commissione giudicatrice; le dimissioni dei commissari così nominati; un ulteriore sorteggio ministeriale nel luglio 2024 e le correlate determinazioni rettorali; sino ad arrivare alle ulteriori operazioni di

sorteggio del 26 novembre 2024 e al decreto rettorale n. 5376 del 6 dicembre 2024, anch'esso seguito da dimissioni e da nuove iniziative di riedizione nel 2025, come rilevato dalla stessa memoria della controinteressata.

Tale catena di atti, lungi dall'essere evocata come semplice terreno di un ulteriore giudizio di legittimità, è stata posta a fondamento di una domanda qualificata espressamente come azione di ottemperanza, ai sensi degli artt. 112 e 114 c.p.a.: l'Ing. -OMISSIS- ha chiesto al T.A.R. Sicilia di accertare se le amministrazioni si fossero in concreto conformate alle sentenze nn. -OMISSIS-/2021 e 79/2024, di dichiarare, se del caso, la nullità degli atti ritenuti elusivi del giudicato e di adottare misure idonee a rendere effettivo il comando giudiziale.

6. Con la sentenza n. 1058 del 31 marzo 2025, il T.A.R. Sicilia – Catania ha dichiarato il ricorso inammissibile per difetto di interesse, affermando che tale difetto sussisterebbe *“sia ove il presente gravame venga interpretato come volto ad ottenere l’ottemperanza della sentenza di questo giudice sia qualora possa qualificarsi come domanda di annullamento degli atti indicati in oggetto”*, in quanto – si legge nella motivazione – *“l’eventuale illegittimità dell’ammissione di un altro partecipante nonché eventuali vizi della procedura di nomina non costituiscono circostanze invernanti un interesse concreto e attuale a ricorrere ex art. 100 c.p.c.”*. A sostegno di tale assunto, il primo Giudice ha richiamato l’orientamento giurisprudenziale secondo cui l’atto di nomina della commissione concorsuale, di regola, non ha natura immediatamente lesiva, e ha ritenuto che, altresì, la contestata permanenza della controinteressata nella procedura non integrerebbe, di per sé, una lesione della sfera giuridica del ricorrente, il cui conseguimento dell’utilità finale sarebbe comunque sottoposto all’alea della valutazione comparativa.

7. Avverso tale decisione l’Ing. -OMISSIS- ha proposto il presente appello volto a far valere la nullità della sentenza ai sensi dell’art. 105 c.p.a., per avere il T.A.R. Sicilia erroneamente escluso la sussistenza dell’interesse ad agire in un giudizio qualificato sin dall’origine come di ottemperanza, con conseguente totale pretermissione dello scrutinio di merito. L’appellante sottolinea, in particolare, che il primo Giudice non ha realmente affrontato la qualificazione dell’azione e del *petitum*: la sentenza si arresta sul terreno della (asserita) non lesività immediata degli atti concorsuali, ma non si confronta con la domanda di verifica della loro conformità al giudicato, né con la struttura propria dell’*actio iudicati*, che impone un diverso percorso logico-giuridico. Da ciò l’assunto per cui la motivazione, alla luce dei principi espressi dalla Plenaria, sarebbe inidonea a esprimere una vera *ratio decidendi*.

8. Così delimitato il *thema decidendum*, il Collegio ritiene che la chiave di lettura del presente giudizio risieda nell’esatta comprensione della natura del ricorso di primo grado e, correlativamente, nel sindacato sulla tenuta logico-giuridica della motivazione con cui il T.A.R. Sicilia ne ha dichiarato l’inammissibilità per difetto di interesse.

È anzitutto piuttosto evidente – emergendo *ictu oculi* dalla lettura del ricorso n. -OMISSIS-, dei motivi aggiunti e delle conclusioni – che l’azione proposta dall’Ing. -OMISSIS- sia, per struttura e contenuti, un’azione di ottemperanza. L’attore non ha chiesto al Giudice di annullare, in via autonoma, i decreti ministeriali di sorteggio o i decreti rettorali di nomina della commissione, né ha inteso anticipare il controllo sull’esito finale del concorso; egli ha

domandato, piuttosto, che fosse verificato se la rinnovazione della procedura, per come concretamente impostata da Ministero e Università, si collochi o meno nel perimetro segnato dalle sentenze n. -OMISSIS-, e, ove ciò non sia, che siano dichiarati nulli gli atti elusivi e adottate le misure sostitutive occorrenti, fino al commissario ad acta. Il *petitum* immediato è, dunque, esecutivo; la *causa petendi* risiede nella dedotta inesecuzione, o esecuzione infedele, del giudicato.

In ogni caso, il giudice di prime cure nemmeno si è fatto carico di dimostrare, né di affermare, il contrario – ossia che non si tratti di un giudizio di ottemperanza, bensì di cognizione: valutazione che, ove fosse stata svolta, sarebbe stata censurabile in appello – essendosi invece limitato ad asserire che la mancanza di interesse alla verifica giurisdizionale richiesta sussisterebbe a prescindere dall'una o dall'altra qualificazione della domanda introduttiva e postulando che detta condizione dell'azione faccia difetto anche ove si tratti (come peraltro, allo stato, sembra trattarsi) di azione d'ottemperanza.

Ritiene, all'opposto, il Collegio, che – in quanto si tratti, nella specie, di un giudizio di ottemperanza – l'affermazione di insussistenza dell'interesse ad agire sia indivisibile: detto interesse essendo insito, in tal genere di ricorsi, nel pieno diritto della parte alla conformità dell'azione amministrativa all'effetto conformativo del giudicato che siasi formato *inter partes*.

In un simile contesto, l'interesse ad agire non si radica nella lesività immediata di un atto amministrativo isolato, ma nella perdurante esigenza di vedere attuato, in modo leale e completo, il comando giudiziale. Finché il giudicato non è eseguito, o è eseguito solo in apparenza, l'interessato conserva un interesse attuale all'azione di ottemperanza e la verifica di tale esecuzione – o della sua elusione – è compito proprio (e incondizionato) del giudice dell'ottemperanza.

La sentenza appellata non si misura con questa struttura. Essa non ricostruisce il contenuto precettivo delle sentenze nn. -OMISSIS-/2021 e 79/2024, non individua il vincolo conformativo che da esse promana, non si domanda se gli atti ministeriali e rettorali di rinnovazione ne rispettino o meno il tracciato; si limita a richiamare, in modo apodittico, la giurisprudenza (di legittimità) sulla non immediata lesività degli atti di nomina della commissione e sull'irrelevanza, in termini di interesse immediato, della mera ammissione di un concorrente, assumendo che – in ogni caso – l'utilità finale dell'aspirante resterebbe sottoposta all'alea concorsuale.

Così operando, il primo Giudice ha, in sostanza, trasfigurato l'azione proposta: ha trattato un ricorso di ottemperanza – senza neppure farsi carico di dimostrare che non sia tale – come se fosse una prematura impugnazione di atti endoprocedimentali; ha finito per negare l'esistenza stessa di quell'interesse ad agire che, in un giudizio esecutivo, è in *re ipsa* nell'esigenza di veder rispettato il giudicato. La conseguenza è che l'intero merito dell'azione – vale a dire il rapporto tra attività amministrativa e giudicato – è rimasto inesplorato.

È proprio rispetto a evenienze di tal fatta che l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, con la sentenza n. 16 del 2024, ha messo a fuoco la funzione dell'art. 105 c.p.a., chiarendo che

rientrano nell'area della “*nullità della sentenza con rimessione al primo giudice*” non solo le ipotesi tipiche di mancanza di sottoscrizione o di contraddittorietà insanabile del dispositivo, ma anche quelle – come la presente – in cui il Giudice di primo grado, dichiarando il ricorso inammissibile per difetto di legittimazione o di interesse, esclude in radice una condizione dell'azione sulla base, palesemente, di un errore strutturale sulla natura del giudizio, precludendo così qualsiasi decisione sul rapporto sostanziale devoluto alla sua cognizione. In tali casi – ricorda la Plenaria – l'appello non mira alla sostituzione del Giudice di secondo grado in un giudizio di merito mai instaurato, ma è “*destinato o al rigetto o all'accoglimento con annullamento con rinvio, senza esame del merito da parte del giudice di appello*”.

9. Nel caso di specie, la motivazione del primo Giudice non affronta, se non in modo indiretto e affatto risolutivo, la qualificazione dell'azione e del *petitum*; essa si sofferma sulla natura interna degli atti concorsuali, sulla mancanza di una lesione immediata e sulla “*alea concorsuale*”, senza confrontarsi con il nucleo dell'azione di ottemperanza, che è la verifica della conformità degli atti al giudicato, né considera che tale verifica esige un percorso argomentativo differente da quello proprio del giudizio impugnatorio. Ne deriva una motivazione che, alla luce dei principi espressi dalla Plenaria, deve ritenersi non idonea a esprimere una coerente *ratio decidendi* sulla domanda effettivamente proposta: il Giudice ha deciso “*altro*” rispetto a quanto gli era stato chiesto di decidere.

Un simile vizio, per la sua natura e per i suoi effetti, non può essere degradato a mero errore di valutazione sull'esistenza dell'interesse, ma integra quella nullità della sentenza che l'art. 105 c.p.a. ricollega alla necessità di ripristinare il corretto funzionamento del doppio grado di giurisdizione: l'Ing. -OMISSIS-, infatti, è rimasto privo di una risposta giudiziale sul merito della propria *actio iudicati*, e non può essere il Giudice d'appello a colmare, in via sostitutiva, questo vuoto, pena la trasformazione del giudizio di secondo grado in un giudizio di merito “*per saltum*”.

Discende da quanto precede che l'appello deve essere accolto: la sentenza n. -OMISSIS- va dichiarata nulla, ai sensi dell'art. 105, comma 1, c.p.a., per inidoneità della motivazione a esprimere una *ratio decidendi* coerente con l'azione di ottemperanza che appare proposta, con conseguente rimessione della causa al T.A.R. Catania affinché proceda a un nuovo esame del ricorso n. -OMISSIS- R.G., dei relativi motivi aggiunti e dei motivi riproposti ai sensi dell'art. 101, comma 2, c.p.a., qualificando l'azione nella sua effettiva natura e pronunciando sul merito delle domande ivi formulate, anche alla luce degli sviluppi medio *tempore* intervenuti nella procedura concorsuale e delle articolate difese di tutte le parti.

Resta impregiudicato ogni profilo relativo alla corretta interpretazione dell'art. 18 della l. n. 240 del 2010, alla posizione soggettiva della Dott.ssa -OMISSIS- e alla concreta incidenza, in termini di ottemperanza o di elusione, degli atti ministeriali e rettorali di rinnovazione della procedura: si tratta di questioni che, per la loro natura, appartengono al merito del giudizio esecutivo e dovranno essere scrutinati in primo luogo dal giudice di rinvio.

10. Dalle considerazioni che precedono emerge che i motivi sono fondati e, pertanto, l'appello proposto dall'Ing. -OMISSIS- deve essere accolto.

La particolarità della vicenda, la complessità del suo sviluppo processuale e la natura stessa della presente decisione – che interviene in rito per riallineare il circuito giurisdizionale ai canoni del doppio grado – inducono il Collegio a rimettere all’emananda sentenza definitiva il regolamento delle spese di lite, anche con riguardo al doppio grado sin qui svolto, rimanendo le spese dell’intero giudizio e anche di questo grado in attesa di essere regolate dal T.A.R. all’esito del rinnovato esame del merito.

P.Q.M.

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, in sede giurisdizionale, definitivamente pronunciando sull’appello n.g.r. 506 del 2025 proposto dall’ing. -OMISSIS-, lo accoglie e, per l’effetto, dichiara la nullità della sentenza impugnata, ai sensi e per gli effetti dell’art. 105 del codice del processo amministrativo, e rimette la causa al T.A.R. Sicilia – Sezione di Catania, affinché provveda sul merito dell’azione proposta in prime cure dall’odierno appellante.

Spese del doppio grado di giudizio sin qui svolto al definitivo.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall’Autorità amministrativa.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all’articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (e degli articoli 5 e 6 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016), a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all’oscuramento delle generalità.

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 19 novembre 2025 con l’intervento dei magistrati:

Ermanno de Francisco, Presidente

Giuseppe Chinè, Consigliere

Maria Francesca Rocchetti, Consigliere

Antonino Lo Presti, Consigliere

Sebastiano Di Betta, Consigliere, Estensore